Federal Government Response to the Recommendations of the Petrochemical Industry Task Force

Canada

Government of Canada
Regional Industrial Expansion
Minister
Edward C. Lumley

Gouvernement du Canada
Expansion industrielle régionale
Ministre

Energy, Mines and Resources Canada
Minister
Jean Chrétien

Énergie, Mines et Ressources Canada
Ministre

FEDERAL GOVERNMENT RESPONSE

to the

RECOMMENDATIONS

of the

PETROCHEMICAL INDUSTRY

TASK FORCE

JUNE 1984

SUMMARY

1. The Petrochemical Industry Task Force was established in March, 1983 by the Ministers of Energy, Mines and Resources and Regional Industrial Expansion. Its terms of reference were to provide advice to Government on the future of the industry and on industry and government measures which would allow the industry to increase its contribution to the national economy. After extensive consultations with interested provinces, other industries and labour representatives, the Task Force submitted a concensus report to Ministers which sets out conclusions and recommendations on a long-term outlook for the Canadian petrochemical industry.

2. The Task Force concluded that the industry can be viable and internationally competitive over the long-term based on advantages existing in Canada, provided the industry is able to obtain feedstocks at market related prices. The Task Force considered that if no appropriate government action were taken, the natural gas-based segment would most likely not undertake any further developments, and might possibly decline. With respect to the oil-based segment of the industry, it was concluded capable of re-establishing competitiveness by increasing its ability to use a wider range of feedstocks, in particular, two of the natural gas liquids, propane and butane. It was also noted that feedstocks based on crude oil will not likely be competitive in the intermediate term and that in the absence of government action, the oil-based sector will face shutdowns.

3. The 15 recommendations made by the Task Force relate to energy, fiscal and tariff policies, transportation regulations, international trade issues and the regulatory approval process associated with major projects. In support of its recommendations, the Task Force commissioned studies on the macroeconomic impact of its recommendations, if adopted. The Government wishes to acknowledge these studies but, nevertheless, must view their results as only broadly indicative and directional. These reservations and others have been made known to the Task Force.

4. Throughout the Report, the Task Force clearly emphasizes its principal concern as being the availability and costs of raw materials or feedstocks used in the production of primary petrochemicals and, in this regard, has grouped seven feedstock related recommendations directed toward improving the industry's competitive position. The Government recognizes that in developing these recommendations, the Task Force has acknowledged the need to provide equitable treatment for both the natural gas and oil-based segments of the industry.

5. The Government acknowledges the important contribution made by the petrochemical sector to the national economy and to the provinces in which the industry is located. The Government agrees with the Task Force that while the Canadian industry is, for the most part, world scale in size, it is nonetheless, highly dependent upon exports which must be marketed in an increasingly competitive international environment. The Task Force concluded and the Government concurs that since feedstocks represent up to 70 percent of production costs, they must be recognized as the critical element determining the Canadian industry's competitive position. Due to the abundance and cost of natural gas in Canada, it appears reasonable to conclude that if there is further growth in the petrochemical industry, it will, in the intermediate term, be based on natural gas.

6. The petrochemical industry is undergoing worldwide restructuring. Over the remaining half of this decade, a substantial part of the production of commodity petrochemicals is expected to be located in energy-rich countries, with reduction in capacity occuring in the U.S., Europe and Japan. The Task Force has concluded that, on the basis of Canada's resource and industrial advantages, it is reasonable to assume that this country could benefit if a new round of international investment were to take place, provided that government and industry work together to attract such investment. The Government recognizes the need to provide an attractive investment environment in Canada which will encourage new growth across a range of economic activities. While the Government clearly recognizes the value to the economy of a viable and expanding petrochemical industry it must be recognized that energy pricing and revenue sharing policies are set in the larger context of federal/provincial agreements which seek to balance the interests of producers and consumers and to provide government with the financial resources to meet its responsibilities to all Canadians. Even within these constraints the Government has undertaken measures which will benefit gas consumers including the petrochemical industry. These include: reducing the Natural Gas and Gas Liquids Tax to zero; subsidizing the cost of transporting gas to eastern Canada; and assisting with the extension of gas distribution and transmission facilities across Canada. Most recently, the Government has negotiated with Alberta an incentive plan to reduce the cost of gas to industrial customers.

7. The Task Force concluded that there is little justification to keep the price of crude oil in Canada artificially low for petrochemical purposes, given the current and foreseen supply/demand balance for crude oil. Furthermore, it was recommended that the oil-based industry, in order to become viable, must further develop the flexibility to use a variety of feedstocks, particularly propane and butane. The Government agrees with these conclusions and is prepared to work with and to assist the industry to achieve this objective. The investments

required for the industry to adapt facilities to become more feedstock flexible are substantial and while the Government perceives that the responsibility for these investments lies within the industry, it is prepared to contribute to the costs, in co-operation with the governments of concerned provinces, provided the companies can demonstrate long-term viability.

8. The Government recognizes that the petrochemical industry is highly dependent upon exports and that trade policy and market development considerations will continue to play an important role in helping these products compete successfully in increasingly, competitive international markets. It remains committed, therefore, to its efforts to reduce barriers to trade in petrochemicals with our major trading partners, and, in particular, with the U.S.A. The Government is pleased to confirm that discussions are currently underway with the U.S.A. with a view to ensuring reciprocity in multi-modal transportation regulations governing the movement of dangerous goods.

9. Responses to each Task Force recommendation are set out in the following section.

10. **Recommendation (1): that a market responsive policy environment be developed for natural gas in Canada, encompassing both supply and pricing.**

11. Response: In response to the Task Force recommendations, the Minister of Energy, Mines and Resources, will be prepared to address with Alberta, in the context of future discussions that will be necessary this year or early next year, options for a more market responsive domestic natural gas pricing regime, than that which currently exists.

12. The federal government has taken action to facilitate the transportation of gas not owned by a transmission pipeline company. An amendment to the National Energy Board Act in 1982, provided the Board with the authority to require a company operating a pipeline to transport gas offered for transmission.

13. With regard to the taxes and royalties on natural gas, the federal government reduced the Natural Gas and Gas Liquids tax to zero on February 1, 1984 in order to offset the increase in the Alberta border price and maintain stable gas prices for consumers.

14. Within the province of Alberta, petrochemical companies may negotiate directly with gas producers. In British Columbia, the provincial government is in the process of implementing a pricing and royalty system which will allow petrochemical companies to negotiate the price of gas directly with gas producers. In all provinces, including Manitoba, Ontario and Québec, distribution utility rates for gas are determined by the provinces.

15. **Recommendation (2): that immediate action be taken within the present regulated system to provide natural gas at a lower cost to industrial users in Canada. The Task Force also recommends that the reduction in cost be an amount equal to a reduction in the order of 15% of the price at the Toronto City Gate (which currently would be approximately 60¢ per MCF).**

16. Response: Existing Canada-Alberta arrangements for the pricing of gas in interprovincial trade continue through January 31, 1985. Pursuant to these agreements, the federal government has worked vigorously to secure an incentive for industrial consumers. This incentive was announced on April 26, 1984 and became effective on May 1. The incentive has a three year term, subject to revision of the Canada/Alberta Memorandum of Agreement. The incentive provides a discount of $0.35/gigajoule for incremental gas sales and a further $0.35/gigajoule for one-quarter of a customer's base volume. In order to be eligible for this plan, a gas customer must consume more than 100,000 gigajoule.

17. While this incentive is less than that recommended by the Task Force, it, nevertheless, represents a significant adjustment to gas prices and a signal to industrial gas consumers that gas will be priced competitively.

18. **Recommendation (3): that government develop a monitoring system to track the average acquisition costs of crude oil in Canada and on the U.S. Gulf Coast to ensure, to the maximum extent possible, that Canadian crude oil pricing policy does not place Canadian consumers and industry at a competitive disadvantage. Any adjustments required should be implemented on the most current basis possible.**

19. Response: Relative Canadian and U.S. Gulf Coast refinery crude oil acquisition costs have been examined from time to time. Studies done recently show approximate cost parity between the two countries, after taking into consideration such factors as spot prices, freight rates, domestic/imported crude ratios, quality and currency exchange rates. As these results differ from those reported by the petrochemical industry, a more systematic study is indicated. However, in order to be able to implement an effective cost monitoring system, the present methodology would need to be more fully developed. Consultation with industry is being undertaken to improve the tracking system to be able to extend the monitoring of Canadian and U.S. crude oil costs to include the U.S. Gulf Coast.

20. Recommendation (4): that government retain the present market responsive policy framework for propane and butane in Canada.

21. Response: The Government does not plan any change in the policy framework for propane and butane in Canada. The current situation with respect to propane and butane is consistent with market responsive energy pricing.

22. Recommendation (5): that government ensure the domestic supply of butane and propane in applying the appropriate surplus test for exports.

23. Response: The application of appropriate surplus tests for exports of propane and butane is a matter for the National Energy Board (NEB). On the basis of the Board's record and of discussions subsequent to publication of the Task Force report, there is no reason to doubt that the surplus tests will continue to be appropriately applied. At present, propane exports are limited to 36 per cent of domestic production in order to ensure that all domestic requirements are met. While there is no designated export limit for butane, the mechanism can be put quickly in place should there be a danger that all domestic requirements will not be met.

24. Recommendation (6): that government reduce the upfront fiscal burden on propane and butane used for industrial purposes in Canada, in order to provide increased negotiating latitude for pricing between the suppliers and purchasers of these products.

25. Response: There are three federal taxes which could potentially affect the level of the "upfront fiscal burden" on propane and butane in Canada: the Natural Gas and Gas Liquids Tax (NGGLT), the Petroleum and Gas Revenue Tax (PGRT), and the Canadian Ownership Special Charge (COSC). It is not clear that reducing or removing these federal taxes is an effective way of assisting the petrochemical industry, for the tax reduction may not necessarily lead to reduced product prices to consumers, because it cannot be assured that the tax reductions will be passed on to consumers. Moreover, tax reductions for all users or industrial users is costly. The NGGLT rate has already been set at zero for natural gas and gas liquids, thus some fiscal relief has been provided by the federal government to consumers of these commodities.

26. The PGRT is levied on crude oil and natural gas at the wellhead and the tax content per unit of production varies among producers depending upon field prices and individual costs of production. It does not apply to propane and butane, because these products have no character separate from oil or raw natural gas at the wellhead, or when produced from crude oil at a refinery. For these reasons, it is very difficult to reduce the

PGRT for propane and butane only. The benefit of a reduction in the rate of PGRT would not necessarily be passed on by producers, or if it were, it might not accrue to petrochemical manufacturers. Thus a PGRT reduction is a very imprecise instrument for providing a benefit to the petrochemical industry, but could be very costly for the federal government.

27. A reduction or removal of the COSC does not involve any technical problems, as with the PGRT. However, the COSC is a significant source of government revenue, yielding almost $1 billion per year. The removal of the COSC from propane and butane would be inequitable relative to other commodities which bear this charge and could therefore lead to similar requests for COSC reductions by natural gas distributors and petroleum refiners. A limited or general reduction in the COSC would involve a significant reduction in federal revenues while there is, again, no assurance that the reduction would result in reduced product prices for consumers.

28. **Recommendation (7): that government initiate a transition program for the oil-based segment, the objective of which is to increase feedstock flexibility and move off oil to the maximum extent practicable in the near term. This program would involve a study period of up to 12 months, followed by a period of up to 24 months to implement the required changes. During these periods of transition, financial assistance would be provided to the oil-based segment in order: that the segment can sustain itself during the transition periods; that the segment is not competitively disadvantaged with respect to the gas-based segment; and to provide assistance with the costs associated with the studies and subsequent modifications. Since circumstances, including refinery and transportation linkages, differ for each manufacturing centre, the Task Force recognizes that feedstock flexibility may require the application of different measures in each situation. Therefore, the details of the program, including commitments and amount of assistance, would be negotiated between government and the individual companies involved within the described framework.**

29. Response: The attainment of increased feedstock flexibility and reduced reliance on oil-derived feedstocks are viewed as desirable objectives which the Government supports. It is also recognized that oil-based petrochemical producers in Canada have already taken measures on their own initiative in the direction of these objectives. In support of these industry actions, the Government is prepared to negotiate with Pétromont and Petrosar, with a view to providing assistance for the modernization of such plants to give them greater feedstock flexibility. Such assistance would be conditional upon the provision of equivalent assistance by the governments of the provinces in which the facilities are located and a demonstration of long-term viability by the companies. As noted in the response

to Recommendation 2, the Government is not presently in a position to reduce further the price of natural gas to industrial users, beyond the reduction provided for by the industrial incentive plan which became effective May 1. Therefore, in keeping with the concern of the Task Force that government financial assistance should not alter the competitive relationship between the oil-based and gas-based sectors of the petrochemical industry, and in consideration of Canada's international trade obligations, the Government is not prepared to offer financial assistance to the oil based industry, beyond that in respect of the feedstock conversion of plant facilities.

30. Recommendation (8): that a concerted effort by industry and government be developed towards the reduction of trade barriers for petrochemical products with our major trading partners. In particular, efforts should focus on bilateral negotiations with the U.S., and the continued development of negotiations with Japan.

31. Response: The Government supports in principle the objective of reducing barriers to trade in petrochemical products with our major trading partners. It also notes the acknowledgement in the Task Force Report of the need to preserve and enhance the multilateral trading system embodied in the GATT. The Government is prepared to examine trade liberalization in the sector through whatever means would provide the maximum opportunity to improve access for Canadian petrochemical exports.

32. The Government notes that representatives of the Canadian industry have met with their U.S. counterparts for initial discussion of these issues and welcomes indications that further activity is in prospect. Canadian officials will consult further with the industry and provinces with a view to recommending to Ministers appropriate steps to enhance market opportunities for the petrochemical sector.

33. With regard to Japan, the Government will continue to seek agreement for expanded opportunities for both petrochemical exports to Japan and Japanese investment in the Canadian petrochemical industry, through government to government dialogue supportive of private sector initiatives.

34. Recommendation (9): that government assist with the development of a more market responsive transportation system in Canada to improve the country's competitiveness and ensure the long-term health of both the petrochemical and transportation industries. The development of such a system should include the active participation of the petrochemical industry.

35. Response: The Government, through its Western Transportation Initiative, is ensuring that adequate rail system

capacity will continue to be available in western Canada to meet the traffic demands of all commodities, including petrochemicals.

36. The CTC is currently investigating the effects of U.S.A. deregulation on the Canadian transportation system. It is consulting with several members of the Petrochemical Industry Task Force in the conduct of its investigation.

37. Recommendation (10): that government-industry efforts be increased to achieve regulatory reciprocity with the U.S.A. on cross-border transport of dangerous goods in the short term. The objective in the longer term is for uniformity as far as it is practicable and warranted by Canadian interests.

38. Response: The Government is fully aware of the need, for trade reasons, to maintain present mutual and reciprocal recognition of hazardous materials and dangerous goods regulations in respective Canadian and U.S.A. regulations for rail transport and to expand that recognition to include other modes of transport. Discussions are taking place to that end and, subject to the need to respect regulation making procedures in both countries, it is believed that the Recommendation will be met.

39. Recommendation (11): that government recognize the heavy expenditures required to bring new ideas and products from the laboratory to the marketplace and extend the application of current taxation incentives for R&D to work in these later, very important stages of the innovative process.

40. Response: Prior to April 1983, the Government undertook extensive consultations with Canadian industry to determine how to maximize the effectiveness of research and development incentives. While it was recognized that the existing research and development incentives were already more generous than those made available by Canada's major trading partners, two improvements were introduced. First the system was simplified by replacing incremental income tax deductions with increased investment tax credits. Second, tax incentives were made more readily available through a new flow-through mechanism called the Scientific Research Tax Credit.

41. These improvements added $100 million to the already substantial benefits flowing to companies engaged in research and development activities. Furthermore, these changes were determined to be the most effective in promoting research and development in Canada. The exact distinction between research and development activities and ordinary business operations will always be debatable. The Government is of the view that the current activities considered to be research and development reflect an appropriate balance, particularly in light of the recent increases in research and development incentives and the currently tight fiscal situation confronting the Government.

42. Recommendation (12): that government initiate a study of those aspects of taxation policy directly related to the capital costs associated with major projects, in order to determine ways in which Canada's capital cost disadvantages might be significantly reduced or eliminated.

43. Response: A study of the issues raised in this recommendation has already been initiated under the Government and the Export Trade Development Board. The study is being undertaken by the Conference Board. The group of industries selected for this study includes the petrochemical industry. It is worth noting, however, that at least one recent study has shown that in general, Canadian incentives for investment in manufacturing are more generous than those available, for example, in the U.S.A. Major incentives in the Canadian tax system include the 6 per cent Manufacturing and Processing deduction, the accelerated write-off for Manufacturing and Processing investment, and the Investment Tax Credit.

44. Recommendation (13): that government make process equipment not available from Canadian production eligible for duty remission under the Machinery Program administered by the Department of Regional Industrial Expansion.

45. Response: One of the recommendations in the 1978 Petrochemical Industry Task Force Report was the introduction of a duty remission program for process equipment used by the chemical industry. That recommendation was carefully reviewed and extensive consultations were held with industry. A report was sent to the Minister of Finance and it was decided that the Task Force recommendation should not be implemented, mainly for the following reasons:

a) there was no evidence that the duty on imported equipment contributed in any significant way to the higher capital costs faced by Canadian chemical producers compared with their U.S.A. competitors. It was estimated that, at post Tokyo Round tariff rates, duty would add only 0.5 per cent to 1978 capital costs. Since much of the imported equipment would not qualify for duty remission under a Machinery Program type arrangement because it is available from Canadian manufacturers, duty savings under a remission program would have amounted to only 0.14 per cent of capital costs.

b) similar equipment is used by other industries (e.g. pulp and paper) and it would be inequitable to give the chemical industry more favourable tariff treatment than those sectors, some of which faced deeper cuts in their tariff protection than the chemical industry, as a result of the Tokyo Round.

c) an expansion of the Machinery Program would become an "irritant" in our trade relations with the U.S.A. which during the Tokyo Round sought and obtained a contraction of the Program so as to provide U.S.A. exporters with greater certainty of the terms of access of the Canadian market.

46. The Government is not aware that the circumstances prevailing at the time of the 1978 review have changed to an extent that would warrant reconsideration of the earlier decision. The Government, therefore, cannot support the implementation of the current recommendation.

47. Recommendation (14): that the sales tax on material and equipment used in the construction of manufacturing facilities be remitted.

48. Response: The Government has already addressed the concern raised by the Task Force by levying a lower than average rate of sales tax, five per cent, on materials used to construct manufacturing facilities. Furthermore, the labour, machinery and equipment used to construct these facilities are already exempt from sales tax. A further reduction in the rate of tax on goods used for this purpose would create an important precedent that, in practice, would be difficult to administer, particularly in light of the difficulty in distinguishing among the various potential purposes of buildings.

49. Recommendation (15): that government in collaboration with industry, develop a framework and set of recommendations designed to clarify and streamline the regulatory approval process associated with major projects, and to identify areas for the possible harmonization of government standards.

50. Response: The Government recognizes the need to improve the regulatory approval process associated with major projects. Certain initiatives have already been taken which are intended to promote inter-agency coordination with the objective of streamlining the approval process. In view of the Task Force Report, increased emphasis will be placed on accelerated progress in this area as part of the Government's ongoing program of regulatory reform.

Réponse du gouvernement fédéral aux recommandations du groupe de travail sur l'industrie de la pétrochimie

Canada

Gouvernement du Canada
Expansion industrielle régionale
Ministre

Government of Canada
Regional Industrial Expansion
Minister

Edward C. Lumley

Énergie, Mines et Ressources Canada
Ministre

Energy, Mines and Resources Canada
Minister

Jean Chrétien

REPONSE DU GOUVERNEMENT FEDERAL
AUX RECOMMANDATIONS DU
GROUPE DE TRAVAIL SUR
L'INDUSTRIE DE LA PETROCHIMIE

JUIN 1984

SOMMAIRE

1. Le groupe de travail sur l'industrie de la pétrochimie a été mis sur pied en mars 1983 par les ministres de l'Énergie, des Mines et des Ressources et de l'Expansion industrielle régionale. Il a été chargé de conseiller le gouvernement sur l'avenir de l'industrie et sur les mesures que pourraient prendre le gouvernement et l'industrie pour permettre à celle-ci d'accroître sa contribution à l'économie nationale. Après avoir longuement consulté les représentants des provinces intéressées, d'autres industries et des syndicats, le groupe de travail a soumis aux ministres un rapport réflétant le consensus des membres, dans lequel figurent des conclusions et des recommandations à long terme pour l'industrie canadienne de la pétrochimie.

2. Le groupe de travail en est venu à la conclusion que l'industrie pourrait, à long terme, être viable et concurrentielle sur le marché international en raison des avantages qu'elle possède au Canada, pourvu qu'elle soit en mesure d'obtenir des charges d'alimentation à des prix suivant les tendances du marché. D'après le groupe de travail, si le gouvernement ne prend aucune mesure appropriée, il y a de fortes chances que le segment à base de gaz naturel n'évolue plus et qu'éventuellement, il puisse baisser. Quant au segment de l'industrie à base de pétrole, il pourrait réétablir sa compétitivité en augmentant sa capacité d'utiliser une plus grande variété de charges d'alimentation et, en particulier, deux liquides de gaz naturel, le propane et le butane. Il convient également de souligner que les charges d'alimentation à base de pétrole brut ne seront vraisemblablement pas concurrentielles pendant la période intermédiaire et qu'en l'absence de mesures gouvernementales, le secteur à base de pétrole connaîtra des fermetures.

3. Les quinze recommandations présentées par le groupe de travail ont trait aux politiques énergétique, fiscale et tarifaire, à des facteurs tels que le transport, le commerce international, et le processus d'approbation des règlements aux termes des grands projets. Pour appuyer ses recommandations, le groupe de travail a demandé que soient effectuées des études sur leur incidence macro-économique sous réserve de leur adoption. Le gouvernement souhaite reconnaître ces études mais doit toutefois considérer que leurs résultats ne donnent qu'une indication et une orientation générales. Le groupe de travail a été mis au courant de ces réserves et d'autres.

4. Tout au long du rapport, le groupe de travail souligne de façon évidente que sa principale préoccupation est la disponibilité et le coût des matières premières ou des charges d'alimentation utilisées dans la production de produits pétrochimiques primaires et, à cet égard, il a regroupé sept recommandations touchant les charges d'alimentation et visant à

améliorer la situation concurrentielle de l'industrie. Le gouvernement reconnaît qu'en formulant ces recommandations, le groupe de travail a reconnu la nécessité de traiter de façon équitable les segments de l'industrie à base tant de gaz naturel que de pétrole.

5. Le gouvernement reconnaît que le secteur pétrochimique apporte une contribution importante à l'économie nationale et aux provinces dans lesquelles l'industrie est sise. Le gouvernement est d'accord avec le groupe de travail que même si l'industrie canadienne est presque toujours d'importance mondiale par la taille, elle dépend toutefois beaucoup des exportations qui doivent être commercialisées dans un climat international de plus en plus concurrentiel. D'après le groupe de travail et le gouvernement, les charges d'alimentation représentent jusqu'à 70 pourcent des coûts de production, elles sont évidemment l'élément qui influe le plus sur la situation concurrentielle de l'industrie canadienne. En raison de l'abondance et du coût du gaz naturel au Canada, il semble tout à fait approprié de conclure que si l'industrie pétrochimique connaît un nouvel essor, celui-ci sera, à moyen terme, basé sur le gaz naturel.

6. L'industrie pétrochimique est en cours de se réorganiser à l'échelle mondiale. Pendant le reste de la présente décennie, on prévoit qu'une part importante des denrées pétrochimiques sera produite dans les pays riches en énergie, alors que les États-Unis, l'Europe et le Japon verront leur capacité réduite. D'après le groupe de travail, en se fondant sur les avantages du Canada au chapitre des ressources et de l'industrie, on peut raisonnablement supposer que, si une nouvelle série d'investissements internationaux étaient faits, le pays pourrait en profiter à condition que le gouvernement et l'industrie travaillent de concert pour attirer ces investissements. Le gouvernement reconnaît la nécessité de créer au Canada un climat propice à l'investissement qui suscitera un nouvel essor de diverses activités économiques. Même si le gouvernement reconnaît clairement la valeur pour l'économie d'une industrie pétrochimique viable et en expansion, il doit toutefois admettre que les politiques relatives à l'établissement des prix de l'énergie et au partage des recettes sont établies dans le contexte plus vaste des ententes fédérales-provinciales visant à équilibrer les intérêts des producteurs et des consommateurs et à fournir au gouvernement les ressources financières lui permettant de s'acquitter de ses responsabilités à l'égard de tous les Canadiens. Même dans les limites de ces contraintes, le gouvernement a pris des mesures qui seront profitables pour les consommateurs de gaz dont l'industrie pétrochimique, mesures que voici: abaisser à zéro la taxe sur le gaz naturel et les liquides du gaz, subventionner le transport du gaz dans l'Est du Canada, et appuyer l'agrandissement des installations de distribution et de transmission du gaz dans tout le pays. Tout récemment, le gouvernement a négocié avec l'Alberta un régime d'encouragement visant à réduire le coût du gaz pour les consommateurs industriels.

7. Le groupe de travail a conclu qu'on ne peut guère justifier l'idée de maintenir le prix du pétrole brut au Canada artificiellement bas à des fins pétrochimiques, étant donné l'offre et la demande actuelles et futures de pétrole brut. De plus, il a recommandé que l'industrie du pétrole, en vue de devenir viable, acquière plus de souplesse et utilise une variété de charges d'alimentation, et en particulier le propane et le butane. Le gouvernement est d'accord avec ces conclusions et se dit prêt à aider l'industrie à atteindre cet objectif et à travailler de concert avec elle. Les investissements dont a besoin l'industrie pour adapter ses installations à l'utilisation de charges d'alimentation plus diverses sont considérables, et même si le gouvernement croit que c'est l'industrie qui est responsable de ces investissements, il se dit prêt à contribuer aux coûts, de concert avec les gouvernements des provinces en cause, à condition que les entreprises soient en mesure de prouver leur viabilité à long terme.

8. Le gouvernement admet que l'industrie pétrochimique dépend beaucoup des exportations et que les questions touchant la politique commerciale et l'expansion du marché continueront à être d'importants moyens d'aider ces produits à soutenir la concurrence sur les marchés internationaux de plus en plus compétitifs. Il s'engage donc à poursuivre ses efforts en vue de réduire les obstacles au commerce des produits pétrochimiques avec nos principaux partenaires commerciaux et, en particulier, avec les États-Unis. Le gouvernement a le plaisir d'annoncer que des discussions sont en cours avec les États-Unis en vue d'assurer la réciprocité dans le règlement sur le transport multimodal régissant la circulation de matières dangereuses.

9. Les réponses à chacune des recommandations du groupe de travail sont énoncées dans la section suivante.

10. **Recommandation (1): Que le gouvernement élabore une politique pour le gaz naturel au Canada qui suive les tendances du marché autant pour l'offre que pour les prix.**

11. Réponse: Suite à la recommandation du groupe de travail, le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources sera disposé à négocier avec l'Alberta, dans le contexte des discussions qui se tiendront cette année ou au début de l'an prochain, des options pour un régime d'établissement du prix du gaz naturel canadien répondant mieux aux tendances du marché que celui actuellement en vigueur.

12. Le gouvernement fédéral a pris des mesures visant à faciliter le transport du gaz qui n'appartient pas à une compagnie de pipelines. Par une modification apportée à la Loi sur l'Office national de l'énergie en 1982, l'Office a maintenant le pouvoir de demander à une compagnie exploitant un pipeline de transporter du gaz.

13. En ce qui touche les taxes et les redevances sur le gaz naturel, le gouvernement fédéral a réduit à zéro la taxe sur le gaz naturel et les liquides du gaz naturel le 1er février 1984 pour compenser la hausse du prix à la frontière de l'Alberta et maintenir le gaz à des prix concurrentiels.

14. Dans la province de l'Alberta, les sociétés pétrochimiques peuvent négocier directement avec les producteurs de gaz. En Colombie-Britannique, le gouvernement provincial met actuellement en oeuvre un système d'établissement des prix et des redevances qui permettra aux firmes pétrochimiques de négocier le prix du gaz directement avec le producteur. Dans toutes les provinces, y compris le Manitoba, l'Ontario et le Québec, les taux de distribution du gaz sont fixés par les provinces.

15. **Recommandation (2): Que le gouvernement modifie, dans l'immédiat, le système réglementé actuel afin de réduire le coût du gaz naturel pour les consommateurs industriels au Canada. Le groupe de travail recommande aussi que le coût devrait être réduit dans une proportion de l'ordre de 15 p. 100 du prix à l'entrée de Toronto (lequel correspond actuellement à environ 0,60 $ le MPC).**

16. Réponse: Les accords entre le Canada et l'Alberta pour l'établissement des prix du gaz dans le commerce interprovincial se poursuivent jusqu'au 31 janvier 1985. Conformément à ces accords, le gouvernement fédéral s'est efforcé d'obtenir une mesure d'encouragement pour les consommateurs industriels. Celle-ci a été annoncée le 26 avril 1984 et est entrée en vigueur le 1er mai. Elle s'étend sur trois ans et est assujettie à une révision du protocole d'entente Canada/Alberta. Le régime prévoit un rabais de 0,35 $/gigajoule pour les ventes de gaz supplémentaires, et un rabais supplémentaire de 0,35 $/gigajoule pour le quart du volume de base d'un consommateur. Pour s'inscrire à ce régime, un consommateur de gaz doit consommer plus de 100 000 gigajoule.

17. Bien que cette mesure soit moindre que celle recommandée par le groupe de travail, elle représente tout de même un ajustement important des prix du gaz et elle prévient les consommateurs industriels que le prix du gaz sera établi de façon concurrentielle.

18. **Recommandation (3): Que le gouvernement mette sur pied un système moniteur de façon à toujours connaître le prix moyen des acquisitions de pétrole brut au Canada et sur la côte américaine du golfe du Mexique pour faire en sorte que, dans la mesure du possible, la politique d'établissement des prix du pétrole brut canadienne ne désavantage pas l'industrie et les consommateurs canadiens au chapitre de la concurrence. Tout rajustement devrait être effectué selon la base la plus actualisée possible.**

19. Réponse: Le prix relatif des acquisitions de pétrole brut au Canada et sur la côte américaine du golfe du Mexique a été examiné de temps en temps. D'après des études effectuées récemment, il y a à peu près parité des coûts entre les deux pays, compte tenu de facteurs comme les prix au comptant, les frais de transport, les ratios du pétrole national/importé, la qualité et le taux de change de la monnaie. Comme ces résultats sont différents de ceux signalés par l'industrie pétrochimique, une étude plus systématique est tout indiquée. Toutefois, pour pouvoir mettre en oeuvre un système efficace, il faudrait perfectionner la méthodologie actuelle. Des consultations sont en cours avec l'industrie en vue d'améliorer le système de surveillance des prix du pétrole brut canadien et américain de façon à y inclure la côte américaine du golfe du Mexique.

20. **Recommandation (4): Que le gouvernement maintienne les politiques actuelles d'établissement des prix suivant les tendances du marché pour le propane et le butane au Canada.**

21. Réponse: Le gouvernement ne prévoit pas apporter de modifications au cadre politique visant le propane et le butane au Canada. La situation actuelle est conforme au principe d'établissement des prix suivant les tendances du marché.

22. **Recommandation (5): Que le gouvernement assure l'approvisionnement intérieur de butane et de propane en appliquant les essais d'excédents appropriés aux fins d'exportation.**

23. Réponse: L'application d'essais d'excédents appropriés aux fins d'exportation de propane et de butane est une question qui relève de l'Office national de l'énergie (ONE). Si l'on se fie au registre de l'Office et aux discussions qui ont suivi la publication du rapport du groupe de travail, il y a tout lieu de croire que les essais d'excédents continueront à être appliqués de façon appropriée. Pour le moment, on a limité à 36 pourcent de la production nationale les exportations de propane afin de veiller à ce que tous les besoins du pays soient comblés. Bien qu'il n'y ait aucune limite désignée en matière d'exportation du butane, le mécanisme peut être mis en place rapidement afin de satisfaire les besoins nationaux.

24. **Recommandation (6): Que le gouvernement réduise le fardeau fiscal imposé lors de la production de matières premières pour le propane et le butane utilisé par l'industrie au Canada, afin de donner plus de latitude en ce qui concerne la négociation des prix entre les fournisseurs et les acheteurs de ces produits.**

25. Réponse: Il y a trois taxes fédérales qui pourraient éventuellement influer sur le niveau du "fardeau fiscal" imposé lors de la production de matières premières pour le propane et le butane au Canada, et les voici: la taxe sur le gaz naturel et les

liquides du gaz (TGNLG), la taxe sur les recettes pétrolières et gazières (TRPG), et le prélèvement spécial de canadianisation (PSC). Il n'est pas sûr que la réduction ou le retrait de ces taxes fédérales représente une façon efficace d'aider l'industrie de la pétrochimie, car la réduction peut ne pas entraîner nécessairement une réduction des prix payés par les consommateurs. One ne peut en effet pas garantir que la réduction leur sera transmise. Qui plus est, les réductions de taxes au profit de tous les usagers ou des usagers industriels sont coûteuses. La TGNLG a déjà été fixée à zéro pour le gaz naturel et les liquides du gaz, donc un certain allégement fiscal a été offert par le gouvernement fédéral aux consommateurs de ces produits.

26. La TRPG est prélevée sur le pétrole brut et le gaz naturel à la tête de puits même et varie d'un producteur à l'autre selon le prix des gisements et les dépenses individuelles de production. Elle ne s'applique pas au propane et au butane, car ces produits n'ont aucune particularité distincte du pétrole ou du gaz naturel brut à la tête de puits, ou une fois produits à partir du pétrole brut à une raffinerie. Voilà pourquoi il est très difficile de réduire la TRPG pour le propane et le butane seulement. Le bénéfice tiré d'une réduction de la TRPG ne serait pas nécessairement transmis par les producteurs, ou s'il l'était, il pourrait ne pas revenir aux entreprises de fabrication de produits pétrochimiques. Ainsi, une réduction de la TRPG est une façon très imprécise d'octroyer des avantages à l'industrie pétrochimique, mais peut coûter très cher au gouvernement fédéral.

27. La réduction ou le retrait du PSC n'entraîne aucun problème technique, contrairement à la TRPG. Toutefois le PSC est une source importante de revenus pour le gouvernement (près de 1 milliard de dollars par année). Si on supprimait le PSC sur le propane et le butane, les entreprises de distribution du gaz naturel et les raffineries de pétrole demanderaient de réduire le PSC sur leurs produits. Une réduction générale ou limitée du PSC entraînerait une baisse importante des recettes fédérales et, encore une fois, il n'est pas sûr que la réduction provoquerait une diminution des prix payés par les consommateurs.

28. **<u>Recommandation</u> (7): Que le gouvernement mette en oeuvre un programme de transition pour le segment de l'industrie utilisant le pétrole en vue d'accroître la souplesse au niveau des charges d'alimentation et de réduire la consommation de pétrole dans la mesure du possible, et ce, à court terme. Dans le cadre du programme, une période d'au plus douze mois serait requise pour la réalisation des études et serait suivie d'une période maximale de vingt-quatre mois pour la mise en application des changements requis. Au cours de ces périodes de transition, une aide financière serait accordée au segment: pour l'aider à maintenir ses activités pendant les périodes de transition; pour que ce dernier ne soit pas désavantagé, sur le plan de la compétitivité,**

par rapport aux segments utilisant le gaz; et, pour contribuer aux **paiements des coûts relatifs aux études et aux modifications subséquentes. Comme les circonstances, y compris les liens entre le raffinage et le transport, diffèrent d'un centre de fabrication à l'autre, le groupe de travail reconnaît que, pour accroître la variété des charges d'alimentation, il faudra peut-être appliquer des mesures différentes dans chaque cas. C'est pourquoi les modalités du programme, notamment les engagements et le montant de l'aide accordée, seraient négociées entre le gouvernement et chaque société concernée selon le cadre établi.**

29. Réponse: Être plus souple sur le plan des charges d'alimentation et dépendre moins de celles tirées du pétrole sont des objectifs que le gouvernement appuie fortement. Il convient également de souligner que les centres de fabrication de produits pétrochimiques à partir du pétrole au Canada ont déjà d'eux-mêmes pris des mesures dans le sens de ces objectifs. Pour appuyer ces mesures prises par l'industrie, le gouvernement est prêt à négocier avec les sociétés Pétromont et Petrosar pour les aider à moderniser leurs installations de façon qu'ils soient plus souples au chapitre des charges d'alimentation. Cette aide ne serait consentie que si le gouvernement de la province dans laquelle sont situées les installations accordait le même montant et que les entreprises prouvaient leur viabilité à long terme. Comme il est souligné dans la réponse à la recommandation 2, le gouvernement n'est actuellement pas en mesure de réduire davantage le prix du gaz naturel à l'intention des usagers industriels, au-delà de la réduction prévue par le régime d'encouragement à l'industrie entré en vigueur le 1er mai dernier. Ainsi, conformément à l'idée du groupe de travail selon laquelle l'aide financière accordée par le gouvernement ne doit pas influer sur la concurrence entre les secteurs de l'industrie pétrochimique, alimentés au pétrole et ceux alimentés au gaz, et compte tenu des obligations commerciales internationales du Canada, le gouvernement n'est pas disposé à offrir à l'industrie alimentée au pétrole une aide financière supérieure à celle offerte pour la conversion des charges d'alimentation des installations.

30. **Recommandation (8): Qu'un effort concerté soit fourni par l'industrie et le gouvernement en vue de réduire les obstacles au commerce avec nos principaux partenaires commerciaux en ce qui concerne les produits pétrochimiques. Les efforts devraient être axés tout particulièrement sur les négociations bilatérales avec les États-Unis et sur la poursuite des négociations avec le Japon.**

31. Réponse: Le gouvernement appuie en principe l'objectif de réduction des obstacles au commerce des produits pétrochimiques avec nos principaux partenaires commerciaux. Il souligne aussi que le groupe de travail a reconnu, dans son rapport, la nécessité de préserver et d'améliorer le système commercial multilatéral préconisé par le GATT. Le gouvernement est disposé à examiner la question de la libéralisation du commerce dans le secteur par les moyens les plus susceptibles d'améliorer l'accès pour les exportations de produits pétrochimiques canadiens.

32. Le gouvernement signale que des représentants de l'industrie canadienne ont rencontré leurs homologues américains pour discuter de ces questions, et tout indique qu'il y aura d'autres activités dans ce sens. Des représentants canadiens auront d'autres consultations avec l'industrie et les provinces en vue de recommander aux ministres les mesures appropriées pour améliorer les débouchés commerciaux pour le secteur pétrochimique.

33. En ce qui touche le Japon, le gouvernement poursuivra ses efforts en vue d'augmenter les possibilités tant pour les exportations de produits pétrochimiques au Japon que pour les investissements de ce pays dans l'industrie pétrochimique canadienne, notamment, par un dialogue de gouvernement à gouvernement à l'appui des initiatives du secteur privé.

34. **Recommandation (9): Que le gouvernement aide à la mise sur pied d'un réseau de transport au Canada axé davantage sur le marché en vue d'accroître la compétitivité du pays et d'assurer la viabilité à long terme des industries de la pétrochimie et du transport. L'industrie pétrochimique devrait être invitée à participer activement à la mise sur pied d'un tel réseau.**

35. Réponse: Le gouvernement, par le truchement de son Initiative en faveur du transport dans l'Ouest, veille à ce qu'un réseau ferroviaire adéquat continue d'être disponible dans l'Ouest canadien pour répondre à la demande en matière de transport de toutes les marchandises, dont les produits pétrochimiques.

36. La CTC étudie actuellement les incidences de la déréglementation américaine sur le réseau canadien des transports. Elle est en consultation avec plusieurs membres du groupe de travail sur l'industrie de la pétrochimie à cet égard.

37. **Recommandation (10): Que le gouvernement et l'industrie augmentent leurs efforts conjoints en vue d'établir, à court terme, une réciprocité entre les règlements canadiens et américains au chapitre du transport transfrontalier des marchandises dangereuses. L'objectif à plus long terme consisterait à uniformiser les règlements dans la mesure du possible et compte tenu des intérêts du Canada.**

38. Réponse: Le gouvernement est parfaitement conscient qu'il faut, pour des raisons commerciales, préserver la reconnaissance mutuelle et réciproque actuelle des règlements touchant les matières et les produits dangereux dans les règlements canadiens et américains respectifs sur le transport ferroviaire, et qu'il faut étendre cette reconnaissance de façon à inclure les autres moyens de transport. Des discussions ont lieu à cette fin, et sous réserve du respect des procédures de réglementation dans les deux pays, on croit que la recommandation sera appliquée.

39. **Recommandation (11): Que le gouvernement reconnaisse que, dans le cas de concepts et de produits nouveaux, tout le processus allant de la conception en laboratoire jusqu'à la mise en marché occasionne des dépenses considérables, et qu'il étende l'application des stimulants fiscaux actuellement offerts pour les travaux de R & D à ces étapes subséquentes très importantes du processus d'innovation.**

40. Réponse: Avant avril 1983, le gouvernement a eu des consultations approfondies avec l'industrie canadienne en vue de déterminer la façon de maximiser l'efficacité des stimulants à la recherche et au développement. Bien qu'on ait reconnu que les stimulants à la recherche et au développement existants étaient déjà plus élevés que ceux offerts par les principaux partenaires commerciaux du Canada, deux modifications positives ont été apportées. Premièrement, le système a été simplifié car on a remplacé les déductions accrues sur l'impôt sur le revenu par des crédits d'impôt à l'investissement plus élevés. Deuxièmement, les stimulants fiscaux ont été rendus plus disponibles grâce à un nouveau mécanisme d'allégement appelé le Crédit d'impôt à la recherche scientifique.

41. Ces modifications ont apporté 100 millions de dollars de plus aux bénéfices déjà importants des entreprises s'occupant de travaux de recherche et de développement. De plus, on a reconnu que ces modifications étaient les plus efficaces pour promouvoir la recherche et le développement au Canada. La différence exacte entre les activités de recherche et de développement et les activités commerciales habituelles fera toujours l'objet de discussion. D'après le gouvernement, les activités actuelles qui sont classées dans la recherche et le développement traduisent un équilibre approprié, tout particulièrement en raison de la récente hausse des stimulants à la recherche et au développement et de la situation financière serrée que connaît actuellement le gouvernement.

42. **Recommandation (12): Que le gouvernement entreprenne une étude des aspects de la politique fiscale qui sont directement liés aux coûts en capital associés aux grands projets, en vue de trouver des moyens pour réduire considérablement ou éliminer la situation désavantageuse du Canada au chapitre des coûts en capital.**

43. Réponse: Une étude des points soulevés dans cette recommandation a déjà été suggérée par le gouvernement et la Commission pour l'expansion du commerce extérieur. Le Conference Board effectue actuellement cette étude. Le groupe des industries choisies comprend celle de la pétrochimie. Il convient toutefois de souligner que selon au moins une étude effectuée récemment, les stimulants à l'investissement dans le secteur manufacturier accordées par le Canada sont en général plus généreuses que celles disponibles, par exemple, aux États-Unis. Parmi les principaux

stimulants du système fiscal canadien, on trouve la déduction de 6 p. 100 aux fins de fabrication et de transformation, l'amortissement accéléré aux fins de fabrication et de transformation, et le Crédit d'impôt à l'investissement.

44. **Recommandation (13): Que le gouvernement déclare le matériel de transformation non disponible au Canada admissible à la remise de droits de douane en vertu du Programme de la machinerie administré par le ministère de l'Expansion industrielle régionale.**

45. Réponse: Le groupe de travail sur l'industrie de la pétrochimie avait recommandé, dans son rapport de 1978, de mettre sur pied un programme de remise de droits de douane pour le matériel de transformation utilisé par l'industrie chimique. Cette recommandation a fait l'objet d'un examen minutieux, et des consultations prolongées ont eu lieu avec l'industrie. Un rapport a été soumis au ministre des Finances, et on a décidé de ne pas appliquer la recommandation du groupe de travail surtout pour les raisons que voici:

a) Il n'existait aucune preuve que le droit de douane sur le matériel importé faisait augmenter de façon considérable les coûts en capital que devaient assumer les entreprises canadiennes de fabrication de produits chimiques par rapport à leurs concurrents américains. On estimait que, suite à la ronde de Tokyo sur les tarifs, le droit de douane n'ajouterait que 0,5 pourcent aux coûts en capital de 1978. Étant donné que la majeure partie du matériel importé ne serait pas admissible à une remise de droits en vertu d'un accord du genre du Programme de la machinerie, comme elle est disponible chez les fabricants canadiens, on n'aurait épargné que 0,14 pourcent des coûts en capital grâce à un programme de remise de droits.

b) D'autres industries (par ex. celle des pâtes et papiers) ont recours à du matériel semblable, et il serait injuste de donner à l'industrie chimique un traitement tarifaire plus avantageux que celui accordé à ces secteurs, dont certains ont subi des coupures plus profondes au chapitre de la protection de leur tarif que l'industrie chimique à la suite de la ronde de Tokyo.

c) Une expansion du Programme de la machinerie deviendrait un "facteur irritant" dans nos relations commerciales avec les États-Unis qui, durant la ronde de Tokyo, ont réussi à obtenir une contraction du programme de façon que les exportateurs américains soient plus certains des modalités d'accès au marché canadien.

46. Le gouvernement ne croit pas que la situation qui régnait en 1978 ait tellement changé qu'il faudrait reconsidérer la décision prise à ce moment-là. Le gouvernement ne peut donc appuyer la mise en application de cette recommandation.

47. **Recommandation (14): Que la taxe de vente prélevée sur le matériel et l'équipement utilisés dans la construction d'installations de fabrication soit remise.**

48. Réponse: Le gouvernement a déjà donné suite aux points soulevés par le groupe de travail en prélevant une taxe de vente moins élevée que la moyenne, 5 pourcent, sur le matériel utilisé dans la construction d'installations de fabrication. De plus, la main-d'oeuvre, les machines et l'équipement utilisés pour construire ces installations sont déjà exempts de la taxe de vente. Si on abaissait davantage la taxe sur les biens utilisés à cette fin, on créerait un précédent important qui, en pratique, serait difficile à administrer, particulièrement en raison de la difficulté de faire la distinction entre les divers usages éventuels des immeubles.

49. **Recommandation (15): Que le gouvernement, en collaboration avec l'industrie, établisse un cadre et une série de recommandations en vue de clarifier et d'uniformiser le processus d'approbation réglementaire en ce qui concerne les grands projets, ainsi que de déterminer des domaines où il serait possible d'unifier les normes gouvernementales.**

50. Réponse: Le gouvernement admet qu'il faut améliorer le processus d'approbation réglementaire en ce qui concerne les grands projets. Certaines démarches ont déjà été faites en vue de promouvoir la coordination entre les organismes, dans le but de simplifier le processus d'approbation. Compte tenu du rapport du groupe de travail, on s'efforcera davantage d'accélérer les démarches à cette fin dans le cadre du programme actuel de réforme de la réglementation du gouvernement.